



Eesti Kohtunike Ühing

Hr Urmas Reinsalu
justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 23.01.2017 nr 8-1/669

Meie 20.02.2017

Halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse eelnõust

Eesti Kohtunike Ühing tänab võimaluse eest esitada omapoolsed märkused ja ettepanekud halduskohtumenetluse tõhustamiseks ettevalmistatud halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS), riigilõivuseaduse (RLS) ja riigi õigusabi seaduse (RÕS) muutmise seaduse eelnõu kohta. Leiame, et eelnõu lahendab mitmed haldusasjadega tegelevate kohtute praktikas tõusetunud probleemid ja ebakõlad ning toetame eelnõu seadusena vastuvõtmist. Teeme eelnõu kohta siiski järgmised üksikasjalikumad märkused.

§ 1 p 6 (HKMS § 88 lg 5) – Seletuskirjas on toimikuga tutvumisest keeldumise küsimuses seni ettenähtud mitmekordse edasikaebamise võimalusest loobumist põhjendatud menetlusosaliste võimalusega esitada vastuväiteid apellatsiooni- ja kassatsioonimenetluses. Juhime tähelepanu, et nimetatud argumentatsioon ei saa olla asjakohane pärast kohtumenetluse lõppemist esitatavate taotluste osas, mida tuleks eraldi selgitada. Lisaks laieneb HKMS § 88 lg-s 5 sätestatu HKMS § 89 lg-st 5 tulenevalt ka menetlusvälise isiku poolt toimikuga tutvumisele (sh pärast asja menetluse lõppemist), mille puhul ei ole viited põhimenetluse käigus vastuväidete esitamise võimalusele samuti asjakohased. Eelnõu seletuskirjas vajaks väljatoomist ka muudatuse mõju menetlusväliste isikute võimalusele toimikuga tutvuda.

§ 1 p 7 (HKMS § 99 lg 1¹) – Süstemaatiliselt näib kohasem paigutada menetluse uuendamise keeldumise määruse vaidlustamist puudutav lõige paragrahvi lõppu.

§ 1 p 9 (HKMS § 104 lg 8) – Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et HKMS § 104 lg 8 kolmanda lause muutmise soovitakse anda kohtule selge õiguslik alus enam tasutud riigilõivu omal algatusel tagastamiseks. Kõnealuse muudatuse otstarbekus jääb siiski mõnevõrra küsitavaks. Kavandatav säte ei anna kohtule kaalutusõigust, vaid paneb talle kohustuse tagastada igasugune tagastamisele kuuluv riigilõiv omaalgatuslikult, kui kohus teeb kindlaks, et riigilõiv kuulub tagastamisele, kuid menetlusosaline ei ole selle tagastamist seni taotlenud. Riigilõivu tagastamise vajadus kerkib seejuures küllalt sageli riigilõivu tasumise hetkest oluliselt hiljem, mistõttu ei ole andmete uuendamise vajadust arvestades riigilõivu tagastamine praktikas võimalik või mõistlik ilma menetlusosaliselt taotluse esitamist nõudmata. Kohtuasjade menetlemise kestust arvestades oleks ilmselt ebapiisav ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 149 lg 8 kolmandas lauses sätestatu sisseviimine, mille kohaselt tuleks juba kaebuses ära näidata, kellele ja kuhu tasutud summa vajaduse korral tagastatakse. Kuna riigilõivud ja tagatised kajastuvad eraldi kontol, mille aktuaalne saldo on igale menetlusosalisele kättesaadav e-maksuameti vahendusel, siis ei tohiks

esineda ka olukorda, kus isik poleks võimalikust enamaksest teadlik. HKMS § 104 lg 8 kolmas lause on praktikas segadust tekitanud põhjusel, et see räägib vaid „rohkem tasutud“ riigilõivu (s.o HKMS § 104 lg 5 p 1) tagastamisest isiku nõudel, millest võib välja lugeda kohtu kohustuse muudel juhtudel (s.o HKMS § 104 lg 5 p-d 2–4 ja lg 6) tagastada õiges suuruses tasutud riigilõiv omaalgatuslikult. Leiame, et mõistlik oleks siiski järgida TsMS § 150 lg-s 4 ja RLS §-s 12 sätestatud, mille kohaselt tuleks riigilõivu tagastamiseks menetlusosalisel esitada vastav taotlus. Õiguslikult kogenematule menetlusosalisele peaks kohus HKMS § 2 lg-st 5 tulenevalt sellele vaatamata selgitama vastava avalduse esitamise vajadust ning praktikas on kohtud seda ka pidevalt teinud.

§ 1 p 11 (HKMS § 104 lg 8¹) – Sättes määratletud tähtaeg tuleks selguse huvides sõnastuslikult ühtlustada HKMS § 107 lg-ga 7 ja TsMS § 150 lg-ga 6.

§ 1 p 12 (HKMS § 104 lg 11) – Sättest tuleks jätta välja sõnad „või asja läbivaatamise kulude“, sest neid reguleerib HKMS § 105. Samuti võiks riigilõivu tagastamist puudutavad normid paikneda koos, mistõttu võiks selle sätestada HKMS § 104 lg-s 8².

§ 1 p 13 (HKMS § 105 lg 7) – Viimases lauses sisalduv viide on ekslik. Eelmist märkust arvestades tuleks viidata HKMS § 104 lg-tele 8–8². Samuti võiks lause alguses sõnad „enam tasutu“ asendada sõnadega „ette tasutud kulud“, sest tegemist ei ole ainult vajalikust suuremas summas ette tasutud kuludega.

§ 1 p 16 (HKMS § 107 lg 5) – Vt ka märkust eelnõu § 1 p 9 juurde. Kuivõrd kassatsioonikautsjoni tasumise ja selle võimaliku tagastamise vahele jääb eelduslikult suhteliselt väike aeg, võiks siinkohal siiski TsMS § 149 lg 8 eeskujul kaaluda varianti, et Riigikohus tagastab kautsjoni omal algatusel, kuid menetlusosalisel tuleks juba kassatsioonkaebuses või teistmisavalduses märkida, kellele ja millisele pangakontole tuleb kautsjon tagastada. Selguse huvides võiks seda nõuet täiendavalt kajastada HKMS § 213 lg-s 1 ja § 242 lg-s 1.

§ 1 p 20 (HKMS § 112 lg 1 p 1) – Sätte lõpus olev lauseosa „kusjuures muud vältimatud kulutused võib maha arvata“ on üleliigne, sest sama mõtte annab piisavalt edasi juba ainuüksi „muud vältimatud kulutused kuni 75 protsendi ulatuses kuupalga alammäärast“. Selguse huvides võiks kaaluda täpsustamist, et nimetatud ulatuses saab vältimatuid püsikulutusi arvata maha igakuiselt.

§ 1 p 21 (HKMS § 112 lg 4) – Selgitamist vajaks, kas juhul, kui kohus võimaldab riigilõivu tasuda osamaksetena (sh HKMS § 110 lg 1 p-s 2 sätestatud juhul), esineb alus kaebuse menetlusse võtmiseks alles pärast riigilõivu täielikku tasumist või juba pärast esimese osamakse tasumist (ning kui kaebaja järgmisi osamakseid ei tasu, jäetakse kaebus läbi vaatamata). Vältimaks ebamõistlike maksegraafikute taotlemist, tasuks täiendavalt kaaluda seaduses riigilõivu osamaksetena tasumise perioodile ülempiiri seadmist (nt 6 kuud).

§ 1 p 22 (HKMS § 119 lg 1) – Rahandusministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri määratud asutuse õigus vaidlustada menetlusabi andmise määrusi (v.a riigilõivu tasumisest vabastamine), mida on seletuskirjas seostatud eeskätt riigi õigusabi andmise määrustega, ei näi põhjendatud olukorras, kus 07.01.2017 jõustunud RÕS § 15 lg 8 teise lausega on samade määruste vaidlustamise õigus antud juba Eesti Advokatuurile kui vastava riigieelarvelise eraldise kasutajale. RÕS § 23 lg 4 võimaldab advokatuuril lisaks vaidlustada riigi õigusabi tasu ja kulude kindlaksmääramise määrusi.

§ 1 p-d 23-24 (HKMS § 121 lg 2) – Arusaamatuks jääb, millise tagastamise aluse alla mahuksid juhtumid, kus õiguste riivet ei ole alust pidada väheoluliseks, kuid mis on sisuliselt ilmselgelt perspektiivitud. Seni on taolisi kaebusi tagastatud HKMS § 121 lg 2 p 2 alusel. Äärmiselt küsitav oleks kaebuse tagastamine kavandatava HKMS § 121 lg 2 p 2² alusel

seoses lugupidamatusega. Sellistes olukordades on kohasem kaebaja trahvimine ning ebatsensuurse sõnakasutusega või muul mitteaktsepteeritaval viisil koostatud kaebus tuleks jätta käiguta, kohustades isikut esitama korrektse kaebuse. Kui kaebaja nimetatud nõuet ei täida, saab sellise kaebuse tagastada HKMS § 121 lg 1 p 2 alusel. Vajaduse korral on võimalik avalduse vormile esitatavaid nõudeid täpsustada näiteks HKMS § 52 lg-s 1.

§ 1 p-d 31-32 (HKMS § 169 lg-d 2 ja 3) – HKMS § 170 lg-tega 2 ja 3 ühtlustamise käigus on jäänud HKMS § 169 lg-s 2 reguleerimata tingimused, millal on lihtmenetluses võimalik otsust teha n-õ esialgselt ilma kirjeldava ja põhjendava osata (vrd HKMS § 160 lg-d 2 ja 3). HKMS § 169 lg 1 reguleerib üksnes neid olukordi, kus otsusele ei olegi (st ka mitte tagantjärele) tarvis kirjeldavat ja põhjendavat osa lisada. Apellatsiooniteate esitamise tähtaja arvestamise algushetk peaks olema HKMS § 169 lg-s 2 ja § 170 lg-s 2 identne, kuid esimesel juhul on selleks määratud resolutsiooni avalikult teatavakstegemine ja teisel juhul resolutsioonotsuse kättetoimetamine. Põhjendatud oleks mõlemal juhul arvestada tähtaega kirjeldava ja põhjendava osata otsuse kättetoimetamisest või vähemalt määratleda selle algushetk sarnaselt HKMS § 181 lg-s 1 sätestatule. Arvestada tuleb, et näiteks kinnipeetavate asjades võib dokumentide liikumine võtta tavapärasest enam aega, samuti võib olla vajalik kohtulahend isikule eelnevalt tõlkida. Erinevalt eelnõus HKMS § 169 lg 2 osas ettenähtule puudub HKMS § 170 lg-s 2 ka tähtaeg, mille jooksul tuleks esmalt resolutsioonina vormistatud otsus avalikult teatavaks teha (selles osas ei saa olla asjakohane lähtuda HKMS § 170 lg-st 5). Samuti jääb arusaamatuks, miks on appellatsioonioigusest loobunuks lugemise küsimus lahendatud sisuliselt sarnastes HKMS § 169 lg-s 3 ja § 170 lg-s 3 täiesti erineval viisil.

§ 1 p 36 (HKMS § 180 lg 3) – Lisada tuleks viide HKMS § 170 lg-le 3, sest selles ettenähtud juhul puudub isikul samuti appellatsioonioigus.

§ 1 p-d 39-40 (HKMS § 201 lg-d 6 ja 7) – Sätted tuleks ühtlustada HKMS § 169 lg-tega 2 ja 3 ning § 170 lg-tega 2 ja 3 nii kassatsiooniteate esitamise tähtaja algushetke (resolutsiooni avalikult teatavaks tegemine vs kättetoimetamine) kui ka otsuse kirjeldava ja põhjendava osaga täiendamise tähtaja (30 päeva jooksul teate esitamisest vs resolutsiooni avalikult teatavakstegemisest), samuti kassatsioonioigusest loobunuks lugemise küsimustes. HKMS § 201 lg 7, mis käsitleb resolutsioonotsuse tegemist tavapärasel menetluses (mille tingimused on sätestatud HKMS § 160 lg-tes 2 ja 3), tekitab üksikuna segadust ning selle kõrval tuleks esitada ka HKMS § 170 lg 2 analoog appellatsiooniasemes.

§ 1 p 44 (HKMS § 207 lg 2) – Eelnõus pakutud määruskaebuste tagastamise „lisaaluse“ ja HKMS § 187 lg 3 p-s 5 sätestatud appellatsioonkaebuse tagastamise aluse n-õ jõuvahekord jääb ebaselgeks. Kuna seletuskirjas on lisaks rõhutatud, et määruskaebuse tagastamist HKMS § 207 lg 2 alusel tuleb ulatuslikult põhjendada, ei ole arusaadav, mille poolest erineb tagastamine sellisel juhul määruskaebuse sisulisest lahendamisest.

§ 1 p 46 (HKMS § 211 lg 4) – Viidata tuleks nii HKMS § 201 lg-le 6 kui ka lg-le 7, sest need lõiked reguleerivad erinevaid olukordi.

§ 1 p 51 (HKMS § 248) – Paragrahvi pealkirjana võiks kaaluda üldisemat formuleeringut „Täitmisele kuuluva kohtulahendi täitmata jätmine“.

§ 1 p 56 (HKMS § 288) – Puudub rakendussäte nende määruskaebuste tarbeks, mis olid lubatavad senise HKMS järgi, kuid mida uue redaktsiooni kohaselt enam esitada ei saa.

§ 2 p 3 (RLS § 60 lg 6) – Sätte tekstist on jäänud välja viidatava RLS § 60 lõike number.

§ 3 p 2 (RÕS § 10 lg 3¹) – Kuigi haldusmenetluses riigi õigusabi saamiseks on tänapäevast kohtuga suuresti kirjalikku või elektroonilist suhtlemist arvestades õigustatud nõuda vastava

taotluse esitamist maakohtu asemel halduskohtule, ei ole eelnõus millegagi põhjendatud piirangut, et taotluse saab esitada üksnes „halduskohtule, kes on pädev lahendama vastava haldusorgani tegevuse peale esitatud kaebust“. Senise RÕS § 10 lg 3 kohaselt oli taotlus võimalik esitada taotleja elu-, asu- või viibimiskoha järgsele või õigusteenuse osutamise eeldatava koha järgsele maakohtule. Tuleb arvestada, et haldusmenetluses riigi õigusabi vajaval isikul ei pruugi olla piisavaid teadmisi, et määratleda konkreetset kohtuasutust, kellele võiks vastava haldusorgani tegevuse vaidlustamine alluda. Samas on vajadus riigi õigusabi järele reeglina küllaltki kiireloomuline (arvestades mh erinevate haldusmenetluste läbiviimiseks ettenähtud pigem lühikesi tähtaegu) ning neis asjus tasuks võimaluse korral vältida tarbetuid vaidlusi taotluse kohtualluvuse üle. Haldusmenetluses riigi õigusabi vajalikkust ja muid taotluse lahendamisel tähtsust omavaid asjaolusid on võimalised piisaval määral hindama kõik halduskohtud. Põhjendatud oleks lähtuda analoogiast kehtiva RÕS § 10 lg-ga 3.

Täiendavalt võiks kaaluda järgmiste muudatuste tegemist:

- Riigivastutuse seaduse (RVastS) § 18 lg-s 2 sätestatud kohtusse pöördumise tähtaeg kahju hüvitamise taotluse tähtaegselt lahendamata jätmise korral tuleks ühtlustada HKMS § 46 lg 2 teises lauses ja § 47 lg 3 esimeses lauses sätestatud tähtaegadega. RVastS § 18 lg 2 praegune sõnastus on viinud mitmetes kohtuasjades ebamõistliku tulemuseni, kus haldusorgani poolt kahju hüvitamise taotluse lahendamisega õigusvastase viivitamise tõttu on kaebuse esitamise tähtaeg mööda lastud ning isikul ei ole sellises olukorras võimalik halduskohtus vaidlustada ka tema kahju hüvitamise taotluse suhtes hilinenult tehtud sisulist otsust (nt Riigikohtu 11.05.2016 määrus nr 3-3-1-18-16, p-d 11-12).
- HKMS § 49 lg 1 teises lauses tuleks täpsustada, et kaebuse täiendamisel uue nõudega, mis ei ole algse nõudega lahutamatu seotud (nt HKMS § 19 lg 1 p 4 alusel sama vastustaja erinevad haldusaktid või toimingud), kontrollitakse kaebetähtaega vastavalt halduskohtusse pöördumise üldistele reeglitele.
- HKMS § 109 lg 3 esimeses lauses võiks täpsustada, et kui menetluskulud on kohustatud kandma riik (nt Maksu- ja Tolliamet, Politsei- ja Piirivalveamet, vanglad), siis menetlusabikulud Eesti Vabariigi kasuks välja ei mõisteta.
- HKMS § 109 lg-s 4 tuleks sõna „kohtukulud“ (HKMS § 101 lg 2) asendada sõnaga „menetluskulud“.
- HKMS § 205 lg 1 p 5 ja § 236 p 6 tuleks tunnistada kehtetuks, sest määruskaebuse esitamisel ei ole enam nähtud ette riigilõivu ega kautsjoni tasumise kohustust.
- HKMS §-s 254 võiks selguse huvides sätestada, kas rahalist kohustust kehtestava haldusakti täitmise esialgse õiguskaitse korras peatamise puhul tuleb menetlusosalisel tasuda kaebuse rahuldamata jätmise korral hiljem vastustajale intressi / viivist ka esialgse õiguskaitse kehtimise aja eest või mitte.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Virgo Saarmets
Esimees